联合国 S/PV.5041



安全理事会

临时逐字记录

第五十九年

第五〇四一次会议

2004年9月22日星期三上午10时45分举行
纽约

主席：	莫拉蒂诺斯·库亚乌贝先生	（西班牙）
成员：	阿尔及利亚	本迈希迪先生
	安哥拉	米兰达先生
	贝宁	阿德奇先生
	巴西	阿莫林先生
	智利	阿尔韦亚尔·巴伦苏埃拉女士
	中国	王光亚先生
	法国	巴尼耶先生
	德国	菲舍尔先生
	巴基斯坦	巴赫蒂亚尔先生
	菲律宾	罗穆洛先生
	罗马尼亚	杰瓦讷先生
	俄罗斯联邦	杰尼索夫先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	斯特劳先生
	美利坚合众国	帕特森夫人

议程项目

冲突管理和建设和平的民政方面

2002年9月8日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信（S/2004/722）

04-51768 (C)



上午 11 时 15 分开会

通过议程

议程通过。

冲突管理和建设和平的民政方面

2004 年 9 月 8 日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信（S/2004/722）

主席（以西班牙语发言）：我代表安全理事会欢迎秘书长科菲·安南阁下光临。

我也代表安全理事会，根据安理会暂行议事规则第 39 条，热烈欢迎非洲联盟和平与安全专员赛义德·迪基尼先生阁下、欧洲联盟共同外交和安全政策高级代表哈维尔·索拉纳先生阁下，以及阿拉伯国家联盟秘书长阿姆雷·穆萨先生阁下。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

我谨提请各位成员注意文件 S/2004/722，内载 2004 年 9 月 8 日西班牙常驻联合国代表给秘书长的信，传递有关目前议程项目“冲突管理和建设和平的民政方面”的一份讨论文件。

我请秘书长发言。

秘书长（以英语发言）：主席先生，首先请允许我赞扬你主动召开有关危机管理民政方面的本次公开辩论。本次辩论是非常及时的，如此众多的外长们的与会是深受欢迎的。

昨天，我在本大会堂强调了法制的重要性。而没有法制的情况再也没有在饱受战争蹂躏的社会中更突出的了，而恢复法制对于维持国际和平与安全来说是再重要不过的了。

但说来容易做起来难。建设和平是一项复杂的事情，涉及到许许多多的行动者，不仅有安全安理会授权的行动，而且有联合国各机构、基金和方案、区域组织以及非政府组织的重要工作。而建设和平的目标是在遭受战争破坏的社会中建设持久的和平。这确实是雄心勃勃的目标。

我们从经验中知道，国际干预无法很快消除冲突的可怕后果，即便是联合国赋予了特别合法性的国际干预也是如此。因此，我们在哪些问题可以实现方面应该采取现实的态度，必须从对情况的确切了解出发，因地而宜地制定取得成功的清晰的政治战略。

这一战略应包括确保取得成功的标准，不仅仅是进行选举，而且还需建设合法和有效的国家。此外，由于我们的资源相对有限，我们必须分清轻重缓急。没有明确的优先事项，特别是如果在安全、法制、眼前的经济机遇方面没有明确的优先事项，再好的长期重建和复苏计划也会归于失败。

我不想给人以悲观的印象。相反，建设和平的确可以取得成功，我们在萨尔瓦多和危地马拉、在莫桑比克和纳米比亚，以及最近在东帝汶，都看到建设和平取得了成功。我们当前的若干特派团在帮助逐步实现和平方面取得了稳步的进展，对此我感到鼓舞。

但我清楚地知道，我们在非洲还面临着巨大的挑战，那里亟需联合国的维和行动，其他地方也是如此，包括一些很危险的地区。安理会成员提供各种可见的支持，能够决定我们当前和未来建设和平努力的成败。

首先，安理会需要始终关心和关注每一个维和行动。从基本处着眼一点一点地建设和平也许不会引人瞩目，但安理会对之应始终密切关注，作出长期的承诺。安理会关心不够或看法分歧，只能导致其使命无法完成，问题无法得到解决，让冲突的根源进一步发展，有朝一日再次爆发冲突。我们目睹了海地和利比里亚建设和平失败带来的不幸后果，目前又再一次进行参与。我们决不能重蹈覆辙。

其次，我们需要资源，我们需要更快地得到资源。我很高兴向冲突后重建提供资源的工作有了改善。但需要仍然巨大。联合国维和行动是极好的投资。在联合国的整个历史上，我们的维和行动总共花费了 300 多亿美元，仅仅是去年全球军事开支的三十分之一。

第三，我们应确保协调我们的努力，这是因为，建设和平的各个方面相互依赖，一个方面的失败会导致其他方面的失败。为此目的，联合国、其他的政府间机构、双边捐助者和非政府组织应加强它们之间的组织上的联系，本着共同的目标和共同的优先考虑一道进行努力。

第四，我们应确保能够有最好的人才执行安理会赋予他们的任务。我尤其指的是民事人员。我们需要一支从事建设和平的技艺高超的国际文职人员队伍，既包括技术专家和有能力同国家行动者密切合作人，也包括综合掌握冲突管理、国家建设、发展和过渡性司法的人。我对支持我履行安全理事会赋予的任务的尽忠职守的工作人员的才干感到自豪。但是，我们需要给予我们从质量和数量山进一步提高这种才干的资源。

最后，我还要谈一谈联合国文职人员的人身安全问题。作为其工作的一部分，风险是不可避免的。但在民事人员需要承担的风险和要求他们作出的实质性贡献之间，应该有个合理的平衡。我请求安理会全力支持确保我们工作人员的人身安全，不仅通过酌情提供部队，而且从政治上这样做，这方面我会向大会提出新措施的建议，我会很快这样做。

建设和平需要有明确的战略，这种战略由技艺高超的专业人员制定和执行，立足于实地的情况，反映在安理会制定的切合实际的任务规定中，当然，也得到联合国系统各个部门的支持和安理会以及整个联合国会员国的全力支持。有了这种支持，我们的工作就能够取得成功，建设和平的诺言就能够实现。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢秘书长的重要讲话。

我现在请非洲联盟和平和安全问题专员赛义德·吉尼特先生阁下发言。

吉尼特先生（*以英语发言*）：主席先生，我祝贺你及时地提出冲突管理和建设和平的民政方面的这一重要倡议。我代表非洲联盟委员会出席本次辩论，是基于非洲联盟和联合国间的长期和平伙伴关系，同时也证明了我们对安全理事会当前审议和本次会议结果的理所当然的关注，不幸的是，非洲仍然是联合国建设和平议程上的一个重要项目。

此外，非洲联盟越来越多地参与和平支助行动，因此，十分关注一直进行的这场辩论，卜拉希米报告（S/2000/809）通过后尤其如此。

非洲联盟委员会欢迎背景文件（S/2004/722，附件）中提出的意见和建议，非洲联盟在针对危机和冲突局势继续奉行其积极主动的议程的时候，对这些意见和建议将给予认真的考虑。

非洲联盟在和平支助行动方面经验有限。安理会成员都知道，根据 1993 年设立非洲统一组织的预防、管理和解决冲突机制的《开罗宣言》，并没有期望非洲统一组织开展完全由安全理事会负责的维和行动。相反，当时要求非洲统一组织在有限的范畴和时限内部署观察团。

非统组织是在这个有限任务的基础上在各个冲突地区，例如卢旺达、布隆迪和科摩罗、刚果民主共和国以及埃塞俄比亚-厄立特里亚部署了一些观察团。在其中一些观察团中，出现了部署民政人员的需要。例如，非统组织在科摩罗的和解过程中的各个阶段在该国部署了观察团，主要是为了建立信任。我们部署了警察部队，他们能够比军事观察员更好地与平民人口和当局进行交往。这方面的经验证明是成功的。

在非洲联盟领导下的情况有了改变。在建立和平与安全理事会的《议定书》中，国家元首或政府首脑们表示他们坚定的决心加强非洲联盟在该大陆实现和平、安全与稳定的能力。

建立和平与安全理事会的《议定书》第 6 规定了它在以下各领域中的责任：在非洲促进和平、安全与稳定；早期警报和预防外交；建立和平；根据《非洲联盟组织法》第 4 进行的和平支援行动和干预；建设和平和冲突后重建；人道主义行动；以及灾害管理。

此外，《议定书》确认了任何特派团的民政和军事组成部分之间的有效合作关系的重要性。《议定书》第 13 条规定建立一支待命部队——包括“民事和军事组成部分”以便“在适当的预先通知下迅速部署”。

根据这个任务，非洲联盟在建立后不久即被要求证明它对冲突局势和正在出现的危机作出反应的决心。它不得不那样做，尽管存在着从非统组织继承下来的各种困难，包括缺乏以迅速，及时和有效的方式对危机和冲突局势作出反应的能力。在这种情况下，非洲联盟没有选择，只能在布隆迪部署和平支援行动，以便为由联合国部署一个维持和平行动铺平道路——联合国现已在那里部署维和行动——并在更最近在达福尔部署了同样的行动。目前非洲联盟在达福尔面临着重大挑战。

我们通过建立停火委员会和在苏丹部署非洲特派团而在苏丹的达福尔地区获得的仍然有限的经验表明需要扩大这个特派团的构成，以包括民政组成部分，以便处理这场危机的特别影响到妇女、儿童和老年人的平民、人权和人道主义方面问题。在当地获得的经验还表明需要在非洲联盟特派团中包括妇女，以解决这个地区中的妇女的具体困境。我认为，在今后的和平支援行动中，这个问题应该得到特别的考虑。与民间社会组织的联系也应得到特别的注意。

在决定在布隆迪和达福尔部署和平支援行动的过程中，非洲联盟确实认识到它自己的局限性。然而，它承担了这方面的挑战，并期待着联合国和其他伙伴将会提供必要的支持。在这个过程中，非洲联盟获得了宝贵的经验，需要继续发展这方面的经验。

我想借此机会向联合国及其秘书长，以及向安全理事会对该大陆的和平的承诺以及他们对非洲联盟及其各区域共同体所作出的努力的经常性支持表示敬意。

我还对我们的其他合作伙伴表示感谢和赞赏，它们为非洲联盟提供了财政、后勤和物质支持，使我们的大陆组织能够承担起责任。我们的组织现在需要在和平支援行动中承担更大的作用，在这个时刻，它们的支持就更加必要。

像我在前面说的那样，随着非洲联盟的建立，我们的大陆组织现在开始建立其和平与安全结构，这个结构的核心是和平与安全理事会，其任务是授权部署和平支援行动，包括维和行动和干预。无须说，作为加强和平与安全理事会的有效性的过程的一部分，我们的努力目标应是像商定的那样在 2010 年之前建立一支非洲待命部队，为非洲联盟提供执行其决定的工具。

然而，在我们努力实现那个目标时，我们的大陆组织面临着建立一种迅速反应能力的挑战。这将使它能够具有一种新的能力，并在我们希望与联合国和国际社会中的其他合作伙伴加强的和平伙伴关系中享有一种相对的优势。在这个努力中，非洲联盟将依赖联合国在其《宪章》第八章的框架内不断提供的支持。它还将指望它的合作伙伴为建立它的有效规划、部署和管理和平支援行动的能力而提供的有力支持。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢吉尼特先生的出色发言。

我现在请欧洲联盟的共同外交和安全政策高级代表哈维尔·索拉纳先生发言。

索拉纳先生（*以西班牙语发言*）：主席先生，我首先感谢你召开关于在目前时刻如此重要的一个问题的这个公开会议。我对秘书长出席会议表示感谢，并感谢安理会的成员们。

最近几年中的民政方面问题在危机管理方面具有了首要重要性。直到最近时期，冲突一直是国家间性质的，这种冲突当时是国际社会的主要关切。今天，国内冲突是最频繁的。虽然在一些情况下部署部队仍然是必要的，但目标更广泛和更复杂：恢复一个合法政府以及维护法制，就像秘书长昨天如此雄辩地表示的那样。

重建一个国家既有一个安全层面，也有一个政治层面。但是，它还要求——这是一个关键之点——建

立平民能够信任的机构。为使一个受到冲突破坏的国家能够走上发展的道路，保障安全是必要的，这非常清楚地表明，安全和发展是两个相互依存的概念。

欧洲联盟深信，它能够而且应该对国际社会的这个非常重要的任务作出较大的贡献。欧洲联盟的安全政策从一开始就是要使欧洲联盟具有必要的手段，以便使它不仅能够部署军事工具，而且能够部署民事工具，以帮助替代、协助或加强——因具体情况而易——受援国的能力。

在一个非常短的时期内，我们在欧洲联盟发展了概念，建立了结构，以便能够维持民政部分的部署。欧洲联盟成员国在各个领域中承诺了其能力——在民政方面，部署了 5 000 名警察，200 多名加强法制方面的专门人员，以及其他人员。我们执行了专家培训方案，就像秘书长刚作的讲话中指出的那样。

确实，我们作出了相当大的努力。在过去三年中，欧洲联盟所执行的六项行动表明了一种行动能力。这六个行动中的三个是民政性质的，在刚果民主共和国执行的第七个行动——也是一个警察行动——仍然在规划阶段中。

但是，仍有很多事需要做。像秘书长所说的那样，获得可部署在危机管理行动中的合格的平民人员比获得合格的军事人员更困难。因此，国际社会必须建立机制，妥善培训文职人员，从而可以随时快速部署文职人员。我们各国社会必须重新考虑招募受过适当培训人员的标准，从而可以在管理危机行动的文职部分快速部署这些人员。

正如安理会主席拟定的讨论文件所正确认识到的那样，我们还必须在这种行动的文职部分与军事部分之间建立新的机制——我甚至要说，必须建立新的协调文化。我们必须利用一切现有的协同作用，避免因错误传达信息而产生冲突。

欧洲联盟的立场是，在解决冲突之前就应该建立重建队，其活动范围应该包括所有必要方面，既包括军事方面——维护安全，也包括文职方面——从事警察工作，正如我在前面指出，其目的是保障需要援助国家的法治。

就欧洲联盟而言，由于它拥有广泛的工具，由于它作为一个机构的特殊性质，它特别有资格处理这些挑战。波斯尼亚和黑塞哥维那的情形或许最明显地体现了欧盟采取行动的能力：除正在制订合作方案并正在与该国建立密切伙伴关系之外，还部署了警察行动，以替代联合国开始的警察行动。不久之后，我们还将替代北约，承担军事行动的责任。

此外，为了更加全面地满足文职-军事部分协调的需要，欧盟设立了一个文职-军事部分规划小组，在出现危机时，该小组可以规划两个部分：文职和军事部分。如果我们略微分析最近的各项冲突，谁知道会得出什么结论呢？结论很可能是，从一开始，就没有对文职和军事部分进行这种规划，这种分析将表明，必须进行这种协调。

欧洲联盟最近几年所采取行动的主要目标是加强有效的多边主义。欧盟政策的部分内容是有效地与联合国合作，联合国是多边世界的核心，是我们可以十分有效地进行努力的框架。大约在去年这个时候，欧洲联盟与秘书长签署了一项《联合声明》，以进一步提高这种合作的效力。欧洲联盟愿意用自己的经验和资源为国际社会服务。

在我的好朋友赛义德·迪吉尼特发言之后，我要更明确地强调我们与非洲联盟好朋友之间的密切伙伴关系。我深信，这种合作将继续下去，除必须使达尔富尔行动获得成功外，还将会有同样重大的需要。我们愿意随时向非洲联盟提供它所需要的任何援助和合作。

最后指出，挑战是艰巨的，我们必须共同解决这些挑战。欧盟愿意尽最大努力，为所有人建立一个比较安全和比较公平的世界。安理会肩负着维持国际和平与安全的最高责任，我相信，我确定，安理会今天的辩论将有助于我们继续在这方面取得进展。

主席（以西班牙语发言）：我感谢索拉纳先生作重要发言。众所周知，欧洲联盟承诺继续与其他区域组织和联合国合作，进一步思索这些问题。

下面请阿拉伯国家联盟秘书长阿姆鲁·穆萨先生发言。

穆萨先生（以阿拉伯语发言）：主席先生，你是一位干练的外交官，有创意的部长和同事，首先，我谨表示极为赞赏你主导的这项西班牙倡议。

这次重要会议是在建设和平议程项目之下举行的，这个议程项目非常重要，非常必要。安全理事会相继提出了各项倡议——审议如何应对国际和平与安全所面临的各项新挑战的墨西哥倡议；关于联合国与各区域组织合作以促进稳定的罗马尼亚倡议；以及最后提到的关于审议管理冲突和建设和平行动文职部分的西班牙倡议，所有这些倡议都显示，安全理事会重视持续开展对话，以根据《联合国宪章》第八章的规定，发展联合国与各国际组织和区域组织互补和建立伙伴关系的概念和机制，从而促进《宪章》，换言之，也就是促进国际和平与稳定。

在以前的对话中——无论是在安理厅还是在联合国秘书长定期与各区域组织领导人举行的高级别会议上，我们都强调必须建立一个集体、国际安全制度，必须加强多边制度，发挥联合国的作用，找到办法，解决目前的各种问题，这些办法必须体现各当事方的真正利益，必须平衡，必须建立在国际法理和正义基础上，这样，这些解决办法就能够获得国际、区域和各国的支持。

以前的各次会议都强调两项根本原则，这两项原则应该贯穿在今天的辩论和思索之中。第一项原则是，从根本上说，联合国和安全理事会与各区域组织之间的合作必须遵守《联合国宪章》，尤其是遵守第八章的各项规定。大会各项决议和各项合作协定以及各时期建立的、构成合作、伙伴和互补关系网的各机制为这种关系制订了坚实的准则。现在需要做的是实施这种关系系统，使区域组织可以成为联合国处理区域危机和冲突行动以及处理世界各种挑战、发展和变化的行动的主要机关之一。正如西班牙常驻代表在2004年9月8日给秘书长的信中指出，当今的管理危机工作非常复杂，利用不同行为者的特长、让不同行为者分担管理危机责任或许不无裨益。

以前各次会议强调的第二项原则是，必须以多边方式、利用管理危机工作中可以利用的关于文职和政治部分的各种工具和机制，集体处理国际领域的各种威胁和挑战，而且，在处理危机时，首要选择是政治解决办法，不是军事解决办法。军事解决办法必须是“明确、客观和善意地用尽所有其他手段之后”一语真正所指的最后办法。

同样，胁迫措施必须获得安全理事会明确授权。我之所以这样说，是因为解决危机的手段对于建设和平努力的成功具有重大影响。如果仓促使用武力，建设和平的努力将会充满危险和困难，甚至可能引起致命性的逆流，反过来，这种逆流可能影响区域和平与稳定，影响维持国际和平与安全的努力。这也许正是秘书长设立威胁、挑战与变化问题高级别小组的主要原因之一。世界各国许多智者认为，这种发展与变化并非突发政治事件造成的，其源因可以追溯到冷战结束以后出现经济、社会和政治问题，导致不稳定，加剧被压迫与不公正感，以及贫困、欠发展、疾病、暴力、武装冲突及恐怖主义等因素。因此，主席先生，你把冲突管理和建设和平的民政方面这一重要议题定为今天辩论的主题。

最近经验表明，在敌对行动结束后，必须认真做好安排，有效解决民政与政治方面问题，建立有效的架构，这样才能帮助各国在冲突后重建，预防局势向更糟的方向发展，但每次都必须经过安全理事会授权。军事上取胜并非最终胜利。现已明确，军事方面只是政治进程的一部分，必须以随后建设和平进程的成败来评估军事行动。因此，秘书长和安全理事会及其机构必须发挥作用，正如他们在授权在明确和全面的框架内展开军事行动时发挥作用。

我完全赞成主席国提出的讨论文件，即建设和平比开战来的更为复杂。事实上，破坏历来比建设要容易。这说来显而易见，但是安全理事会必须明确承认，为解决某一冲突开战或者发动军事行动的决定必须明确合法，必须以《宪章》宗旨与原则为基础，《宪章》允许只可依照第七章规定，经安全理事会授权后，才能使用武力。《宪章》第五十一条规定有自卫的正当权利。

为了保证成功与合法，必须在敌对行动结束后展开政治和民事行动。不能把恢复公共秩序、政府机构及民政管理工作与开战决定分离考虑。

按照逻辑，区域安全有助于加强国际集体安全。阿拉伯国家联盟充分理解这一原则，并且已在过去几年在本组织内牢固树立这项原则。我们的工作正发生许多变化，尤其是阿拉伯世界已向民间社会进一步开放，而且我们正在使阿拉伯国家联盟经济及社会理事会向民间组织开放。我们正在朝着建立一个阿拉伯议会方向发展，该议会将成为我们区域民主秩序的基础，而且我们将为阿拉伯世界通过一部人权宪章，并为本地区建立一套预防、管理和解决冲突机制。

由于我们的地理位置——我们地处亚非交界处，邻近欧洲，在地中海另一边，阿拉伯国家联盟面临那些区域组织同样遇到的许多危机和问题。因此，我们同许多区域组织横向合作，特别是非洲联盟，参加有关达尔富尔问题的和平谈判，在非洲联盟牵头的非洲联盟、联合国和阿拉伯国家联盟三方努力中合作与协调，以及帮助解决索马里局势，我们现在正在采取后续行动，帮助稳定索马里局势。这些都是阿拉伯地区和非洲地区共同关心的问题。与此同时，我们正在巴塞罗那进程中继续努力，促进地中海安全。

我们赞成西班牙提出的讨论文件。因为参与危机管理方面众多，因此需要加强各方间协调。我们也同意，需要指定一个机构牵头——联合国，或者商定的一个区域组织，以便协调处理危机的国际努力。这也需要危机管理方面与筹集资金、发展与重建工作方面有效协调，需要制定一份专业的战略计划，认真拟订，仔细贯彻。

毫无异议，民政方面在民事和军事行动中所承担责任的性质正发生变化。但是，问题的实质——应付新生或当前挑战——涉及安全理事会在联合国这一独特机构内维持国际和平与安全大范畴下的根本作用，秘书长称联合国为一独特机构。

这方面可谈的问题很多，因为我们已经看到，安全理事会在一些重大问题上犹豫不决。安理会忽视了某些重大危机，如阿以冲突、巴勒斯坦问题和以色列继续违反国际法和《宪章》原则。安全理事会在全世界维持和平与安全不能带选择性；安理会决不能受压力或特别利益集团游说影响。问题的核心在于：如果安全理事会实行改革，在维护国际和平与安全方面发挥适当作用，我们就能更加有效地讨论冲突管理与建设和平民政方面问题。

阿拉伯国家联盟已经阐明我们在中东区域稳定与安全问题上的立场。我们强调需要在中东消除所有大规模毁灭性武器，毫无例外。必须以全面、区域的立场处理大规模毁灭性武器问题，才能不影响区域安全平衡。因此我们看到，过去 30 年阿拉伯国家提出许多倡议，要求建立中东无核武器和其他任何大规模毁灭性武器区。第 687（1991）号决议第 14 段强调，解除伊拉克大规模毁灭性武器是争取整个中东地区排除一切大规模毁灭性武器的一步。这是一项可执行的决议，因为它是依照《宪章》第七章通过的。安理会现在应该履行其义务，保证该决议所有各项规定都得到执行，尤其是第 14 段，这一段的规定对中东乃至全世界的集体安全极为重要。

问题的核心依然是多边国际秩序的信誉。过去几年国际秩序遇到的挑战表明，安理会的信誉建筑在两大基本要素上：安理会的合法性与效力。联合国必须根据《宪章》的宗旨和原则，为了各国的共同利益，以协商一致的方式，扩大安理会成员数目，使安理会更加民主，提高安理会的效力与合法性。世界是我们的世界。除非我们大家都安全，除非我们大家都能感

到，通过联合国提供的合法性，通过尊重国际法和《宪章》原则，我们的权利将得到保护，世界不会安全。

主席（以西班牙语发言）：我感谢穆萨先生对我讲的客气话。

阿尔韦亚尔·巴伦苏埃拉女士（智利）（以西班牙语发言）：首先我感谢西班牙主席主动邀请我们讨论冲突管理的民事方面问题。这使我们有机会审议一个与安理会正在进行的改善维持和平与建设和平手段的工作相关的一个关键问题。

为了处理一场危机，我们首先必须研究造成危机的根源。必须用多层次办法解决危机。一旦恢复起码的安全条件，公共秩序即必须有效地予以加强，社会、政治和经济重建的基础也必须建立。民众需要得到帮助，以便开始新的生活，恢复信心，参与建设其社区的未来。为此，各项行动都必须着重于恢复所有人的权利与希望，确保他们的子女能够象儿童一样成长。

对危机处理的民政方面所进行的研究突出表明，民政与军事行为者之间需要开展有效的协调。一项成功的民政行动无疑是保障危机国家得到有效复苏的前提。这首先取决于是否有适当程度的安全来促进对法制的尊重。它还要求建立有效的警察部队、司法制度和监狱制度。在这方面，建立一支有效的民警部队是尤其重要的。这些要素是有关个人在冲突后全面复原的基础，而这一过程必然是与长期经济与社会发展战略联系在一起的。

我们必须考虑在危机管理机制与重建和长期发展机制之间建立有效的协调。这些行动的成功将取决于我们是否能使国际社会长期致力于联合国的行动。

广泛的行为者和机构日益参与预防性外交，从而为平民促进解决危机创造了一个特别的机会。这要求政府、区域组织和非政府组织采取行动。今天，预防性外交并不是联合国系统的专属行动领域。我们必须推动各种行为者有效地参与，并建立它们之间以及与军事部门的灵活接触，以形成一种相互了解与合作的模式。

在这方面，我们需要肯定区域组织在危机处理方面的经验。安全理事会已显示出希望利用区域组织在危机处理方面的能力，这当然包括民政方面。

努力促进美洲大陆的善治是我们区域各国政府都抱有的一项愿望。在美洲国家组织(美洲组织)框架内，在 2001 年《美洲民主宪章》以及在 2003 年《圣地亚哥民主与公民信心宣言》方面所取得的进展体现出各方有明确的政治意愿，要加强民主，将其作为我们半球特性一个重要组成部分以及在和平和安全中共存的基础。在制定维持和平行动的多层面任务时，这项民主治理领域中的努力必须受到考虑。

海地危机是联合国系统和国际社会继续强化处理冲突的民事部分能力方面的一项新挑战。设立联合国海地稳定特派团的目的是在政治、经济和社会方面实现该国的复苏，以建立持久和平与安全。这项行动的多层面任务包含管理危机所涉民政方面战略的各基本要素。恢复海地国家警察能力以及法制，是一项优先工作。

我要对海地自然灾害的受害者表示支持和同情，海地最近的自然灾害使海地人民所面临的困难进一步加剧。联合国海地稳定特派团的行动是与建立全面民主制度的政治过渡联系在一起的。这项办法要求美洲组织进行有效驻留，使其可以提供其在选举援助和机构重建方面的经验。这样，联合国将把区域行为者纳入其行动之中，同时使美洲组织建立的机制能够被用于实现共同的目标。

我们认为，在一个包含促进预防冲突和冲突后活动的各种行为者和办法的改革进程中，区域与全球领域之间建立适当相互关系的问题不容忽视。

我们认为，联合国已经在理论和实践上改进了它的危机处理能力；但是，我们认为，还需要形成一种理论，使我们能够在全面管理冲突方面促使多边制度更加活跃、更加有效。

为此，我们要提出一些具体措施。首先，会员国应在警察、加强法制、民政管理和促进民族和解方面

建立自身能力，以便在可能的情况下，在联合国或区域组织维持和平行动框架内，使用这些部队。我们的意思是，建立一个人力和物质资源国家登记册，以便需要时能够调动使用，在这同时也应注意社会性别观点问题。

第二，我们认为，应该促进联合国、联合国各机构和计划署、区域组织和会员国之间的合作，以便有更多的人力和物质资源可供用于管理维持和平行动的民政方面。

第三，我们认为，必须促进民间社会的积极参与。这是一个重要因素，在一些情况中，能够补充国家行为者的行动。

第四，应该考虑在维持和平行动部内设置一个协调中心，以制定、协调和监测实施一种能够将危机处理的民事和军事两方面结合一起的多层面办法。

最后，秘书处应汇编一整套相关要素总库，供在制定维持和平行动的任务时考虑，以便改进民事和军事协调。

我们生活在一个饱受各种冲突困扰的世界里，要求联合国越来越多地介入。联合国的反应必须首先侧重于促成所有必要的预防性机制，防止危机。但是，与此同时，在我们对联合国处理危机和冲突后局势的行动作出新的政治承诺之时，我们需要在这一领域作出进一步努力。这方面所牵涉到的是对维护全球化世界的秩序来说十分重要的一个多边制度的效力。

我们希望安理会会成功地开展改革努力，既考虑到民事层面也考虑到军事层面。我们必须通过为社区生活创造条件并树立人类尊严的基本价值，确保维持和平行动能够促成在《联合国宪章》各项原则的基础上真正恢复稳定。

主席(*以西班牙语发言*):我感谢智利外交部长提出的具体建议。

我现在请德国联邦副总理兼外交部长约施卡·菲舍尔先生阁下发言。

约施卡·菲舍尔先生（德国）（*以英语发言*）：主席先生，我们欢迎你采取主动，召集了安全理事会这次辩论。在过去两年里，我们看到多边冲突管理工作得到振兴。联合国各种特派团在世界范围的增多正是一个显著的证明。各区域组织，如欧洲联盟或非洲联盟，各自也都在这方面作日益重大贡献。我们非常欢迎这一发展。这显示国际社会日益愿意有效地参与处理甚至长期受到忽视的冲突问题。这方面的一个核心前提条件是，联合国在很大程度上促使人们认识到，军事稳定必须与被破坏的社会和国家机构的重建同时并进。与卜拉希米报告（S/2000/809）一起，它提供了决定性的动力——意味着今天，甚至在管理冲突的最早阶段，审议和规划也超越了政治和军事层面。我们在阿富汗、巴尔干和世界各地许多多层面维持和平特派团的投入证明了这种新的全面做法。

把军事和民政层面联系起来的维持和平意味着国际社会在财政和人员方面承受更大的负担。但是，我们必须作好准备来承受这种负担。毕竟，只有可信和长期的参与才会成功；不这样做只会带来更大的风险。

但是，我们也必须意识到，每一个建设和平特派团都是对有关社会的大规模介入。因此，需要丰富的经验和高度的文化意识感。对诸如建设国家和司法机构、消除侵犯人权情况、起草一部新宪法、或安排和举行选举等民政层面而言，尤其是这样。我们从来都不是从头开始；我们必须尊重并利用当地的传统和结构。与此同时，我们永远不能忽视联合国的核心标准，比如法治、民主和人权。

在这方面，我看到了联合国和诸如非洲联盟、欧洲联盟（欧盟）和欧洲安全与合作组织这样的区域组织之间进行合作的巨大机会。它们有着更加同质的成员结构，处于相同价值观念的文化地区和社区，因而在其特定的关注地区管理危机方面成为至关重要的伙伴——最重要的是，使安全理事会的任务在一个国家和更广泛地区更为人们所接受。欧盟在巴尔干就是这样做的。

如果我们的和平建设要产生可持续的作用，那么我们就需要更大的持续性和更大的耐力。我们必须让危机区域的年轻人对未来抱着希望。我们必须在国家和社会里重建能够经受住随着一个和平特派团的撤离而产生的不可避免压力的结构。但是，我们也必须不辜负人民对迅速和明显改善其状况的期望。这种期望也许并非总是现实的，但失望可能大大阻碍对维持和平特派团的接受。在阿富汗，塔利班、基地组织以及反对和平进程的其他方面有系统地利用人们不信任维持和平人员而视之为不受欢迎的占领者的绝望心理。我们必须在短期期望和长期承诺之间找到一种令人满意的媒介，以便尽快表明特派团的好处。

在这方面，我们应当更多地利用速效方案。联合国在这方面已经有了积极的经验，而且大幅度增加了相关的资金筹措。比如，以联合国利比里亚特派团为例。重要的是，民政和军事专家能够迅速为人们提供有形的援助，哪怕重建努力取得实际成果还为时过早。这就是我们在阿富汗所看到的情况。通过维修遭受破坏的桥梁或学校，挖一口井，提供保健咨询，或在当地建立一个电台，我们可以把人民争取过来。

一段时间来，我们一直在努力尽量缩短本组织对危机的反应时间，并协调和更有效地落实我们各国对军事特派团的贡献。在文职人员组成部分方面也是这样。因此，我们应当为维持和平的民政方面发展并迅速执行一套连贯的综合做法。联合国应当承担协调的中心任务。

我们都必须在国内解决的一项挑战是，在危机和重建过程中培训和调动民政专家。毕竟，我们现在需要越来越多的文职人员来参加国际和平特派团。这是确保联合国能够迅速借助于急需的警察培训者、法官或律师的唯一途径。并且，与军事人员不同，这些专家通常并不是作好准备或正在等待，而是为当局或公司所雇用。就警察而言，尤其是这种情况。在这方面，最重要的是，我们应当推动建立一个后备系统以及快速部署部队。

最后，我们必须更好地协调联合国系统对和平特派团文职人员组成部分的派遣，以便我们能够充分利用其潜力。但是，要使之有成效，也必须解决资金筹措问题。在这方面，我们必须开拓新路。也要向布雷顿森林机构发出呼吁。我们肯定应当将危机管理民政方面的费用作为一个和平特派团的正常组成部分。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢德国联邦副总理兼外交部长对危机管理民政方面问题的远见和介绍。

我现在请法国外交部长米歇尔·巴尼耶先生阁下发言。

巴尼耶先生（法国）（*以法语发言*）：在其历史上，本组织不得不同时面对并管理如此多危机的情况是少见的——不仅同时而且也在各个方面和层面管理这些危机，以便我们能够为之提供持久的解决办法。与此同时，我们越来越能够预测并预防新的冲突。因此，主席先生，与我的所有同事一样，我认为，你今天召集我们在这个议席上开会的主动行动不仅是及时的，而且也是必要的。为什么呢？因为正如大家所知，建设和平是一个非常难以实现的目标。摆脱冲突的国家有 30%又重新陷入冲突。在非洲，这个比例是 60%。刚才，秘书长正确地回顾，我们在非洲和其他地方已经取得了成功。这种成功是鼓舞人心的，而且应当促使我们继续我们的讨论和我们的努力，以提高联合国干预的效力。

在对危机作出反应方面，蓝盔人员的工作仍然是关键的。但是，为了恢复信任，重建体制，恢复经济，并——象各地应当做的那样——开创一个民主选举进程，我们不仅需要实地的蓝盔人员，而且也需要警官、法官、人权观察员、以及公共事务专家。

与在座的许多人一样，在最近访问海地和科索沃期间，我得以观察实地的这种困难。我的感觉是，我们必须面对三大挑战。

第一个挑战是及时作出反应的能力。让我们从一场危机中吸取一个教训，揭示国际社会不能预先

采取行动防止危机出现的情况。因此，我们必须讨论我们的共同行动、以及有时的不行动，特别是在发展和保护人权方面。一旦一场危机爆发，必须立即展开民政行动。为什么呢？首先，正是在极为不稳定和不确定的情况下，总的来说，对平民人口所犯下的是最严重的暴力，所发生的是最严重违反人权的情况，而且正是在这个时候拟定危机撤离战略。但是，不幸的是——正如秘书长在其报告中针对司法与法治所指出的那样——与我们的军事能力相比，我们的快速反应能力依然是非常不足的。使这种缺乏手段的情况更为复杂的是，程序上的缓慢扩大了人们的期望和具体行动之间的差距——某些团体也许利用这种情况来延长战争状态。

我们如何能够对此作出反应？第一，我们能够加强联合国可得到的人力资源，编制一份可迅速统筹调用的法学家、警官、法官以及人权专家名单。正如哈维尔·索拉纳刚才非常好地解释的那样，这正是欧洲联盟选择的方法。

除了政治危机和人道主义危机外，还有自然灾害造成的危机。我在其他情况下也提出了这样一个观点。在欧洲联盟，当这种也造成人道主义后果的灾难和危机发生时，我们需要一支可派驻当地的完整的平民保护部队。

为了作出反应，我们可以考虑可迅速调动的财政工具。这样，我们能够希望毫不拖延地建立一种包括平民在内的良性循环。最后，我们当然能够通过增加筹资来作出反应。同 2004 年维持和平行动的 40 亿美元预算相比较，为某些极为重要行动——例如前战斗人员解除武装、复员和重返社会或者是设立联合法庭——提供的资金却少得可怜。

我们应该强调的第二个挑战是协调挑战。鉴于危机错综复杂，我们必须作为一个团队采取行动。这方面不乏行动者。有联合国各基金与机构、各国际金融机构和各区域组织。我们看到并且支持非洲联盟、各非政府组织、民事、军事以及人道主义利益相关者发挥的作用。取得了一些进展，但是这些无数利益有关者之间的协调不够，结果是，在实地重复工作太多，并且在某种程度上缺乏前后一致性。

因此，我们需要继续加强秘书长各特别代表和联合国开发计划署驻地协调员的职责。可以务实方式有益地扩大的另一种做法是设立由最关心和最感兴趣解决某个危机的国家所组成的特设接触小组。这将有助于进行共同分析，并且确定优先事项，并据此制定一项前后一致的行动战略。

最后，我们希望秘书长设立的高级别专家组将提出有关在世界和区域组织、非政府组织以及私营部门之间进行协调的永久机制的具体建议。

第三和最后一个挑战是撤离战略挑战。这是一个复杂的问题。如何在不造成长期依赖外援的情况下帮助一个国家？如何从一种越俎代庖的方法改变成一种当地人民当家作主的方法？如何能够长期地根除危机因素？第一，我们必须强调男人和妇女——人力资源、培训、教育以及援助，这是欧洲联盟一直喜欢采用的方法。我们还必须尊重局势的具体性质和当地文化特征。我们必须更加彻底地使民间社会参与国际援助。在这一方面，我注意到关于民间社会与联合国的卡多佐报告中所载的一项非常重要的建议。我们必须以一种无先入之见和富有建设性的方式仔细研究这一建议。

最后，我强调维持和平行动，尤其是民警的语言需要。海地、科特迪瓦以及刚果民主共和国奇缺说法语的人。法国保证更好地满足这些需要。我们希望动员可能的贡献者，尤其是法语国家中可能的贡献者，以响应秘书长发出的呼吁。

危机管理不再是安全理事会和联合国的专利。它是整个国际社会的责任。我们必须审查危机管理的紧急情况前和紧急情况后阶段。在紧急情况发生之前是预防的时候。而在紧急情况发生之后却是过渡时候。我们必须在集体行动中争取将这两个阶段结合起来。我国将同在欧洲联盟和联合国的伙伴一起为实现这一目标而努力。

主席先生，我再次欢迎你在这一问题上采取的主动行动。对我国人民来说，这一问题既具有政治性，又非常具体。

主席（以西班牙语发言）：我感谢法国外交部长就应对他提到的挑战提出了建议。

我现在请罗马尼亚外交部长米尔恰·杰瓦讷先生阁下发言。

杰瓦讷先生（罗马尼亚）（以法语发言）：我和罗马尼亚代表团高兴地看到西班牙主席召开本次会议。当莫拉蒂诺斯先生访问布加勒斯特时，我有幸讨论了这一问题以及罗马尼亚和西班牙在这一方面采取的共同措施。

我还要欢迎哈维尔·索拉纳先生和他的同事们、我们的朋友阿姆鲁·穆萨先生以及来自非洲联盟的朋友们与会。

（以英语发言）

在过去几年中，我们的辩论从我们称之为代价很高的周密考虑转为介入。关于这一议题，我们现在进入了确定我们的介入的程度和质量的阶段。只有当我们通过了广泛的安全和冲突管理概念后，才能够讨论这一介入的广度和多样性。我们应该不仅要看症状和挑战，而且还要为我们努力的可行性和持久性确定标准。安全理事会、联合国大家庭和我们大家处理这些问题的时候确实已经到来。

最近的墨西哥倡议和其他倡议，包括我国在 7 月提出的倡议，标志着安全理事会有关这一问题的活动和决定中的一个新趋势。我们不仅承认安全的多方面性质，而且承认需要对安全威胁作出多方面反应。我们的西班牙朋友提出的题目也显示了一种在避免在军事部门和民事部门之间划分界线方面的重大挑战，目前军事部门和民事部门仍然严格分开。我们意识到每个部门的重要作用，但是我们应该努力使两个部门之间的协同作用成为现实。

我们认为，开始考虑所有行动在一个相辅相成的关系中具有两个部署阶段和两类工作人员，是完全合乎逻辑的。我们从在巴尔干地区和罗马尼亚参与的其他地区获得的经验中得知，所有冲突后行动中的另一个成功的关键是迅速建设地方能力和当家作主能力。

机构间合作仍需要改进。我们看到尤其在联合国、欧洲联盟和非洲联盟之间的合作方面取得了一些进展。但是，在这方面仍需要做更多的工作。

国家快速反应部队必不可少，我国正在编制一份可随时部署的专家和专业人员国家登记册。

军事部门和民事部门在冲突管理和和平建设中的协同作用的预期结果是我们能够预防未来武装冲突。我们还正在研究对我们来说是重要的、并且对我们的工作获得成功来说是重要的一个方面——善政基本因素的功能。

在这一方面，冲突后社会吸收民主价值观念、尤其是竞选政治的能力至关重要。在这一方面，我们应该采取一种现实的方法，包括在军事工具和民事工具之间保持正确平衡。不幸的是，一些情况仍然存在，例如刚果民主共和国和平与过渡进程长期陷于僵局，这需要国际社会提供更多的军事资源。

我敦促我们大家看一看并且试图审查联合国的选举援助做法，这种做法对公平和自由选举的标准的理解需要大幅度地扩大。

我们还必须更大力地支持独立的国家选举委员会；政治党派的组织、行动、集会和言论自由的概念；准确的选民名册；以及国际组织和非政府组织监督员的进出自由。

任何有关冲突管理与建设和平的整套平民文书，都不能缺少经济学。我们还饶有兴趣地关注欧洲联盟成功地处理一些问题的方法。

在 21 世纪初应付冲突管理与建设和平的挑战，确实需要一种多层次和多机构的做法。安全理事会在包括我国于七月份任主席期间展开的主题讨论之际，确认了区域组织在这一领域中所发挥的重要作用，并鼓励它们继续发展包括在民事方面的危机处理能力。

非洲联盟和欧洲联盟只是在冲突管理与建设和平中发挥真正有效作用的组织的两个例子。

最后，平民与军方在冲突后局势中的任务不再是简单的，因为它们涉及该领域中的良好协调以及明确阐述的目标。安全理事会在这方面的作用是决定性的，因为在多数情况下，是安理会为良好的军民互动奠定了框架。安理会今天的公开辩论无疑将带来这方面巨大的附加价值，而我们再次欢迎西班牙在这方面的倡议。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢罗马尼亚外交部长对我说的客气话。

我现在请菲律宾外交部长阿尔伯托·加特迈坦·罗穆洛先生阁下发言。

罗幕洛先生（菲律宾）（*以英语发言*）：主席先生，我很高兴看到你任安全理事会主席。我还谨祝贺贵国代表团安排一次安理会关于这一重要议题的公开会议。

当今对国际和平的危险由国家间的冲突构成的不多，更多的是由恐怖主义、武器扩散和职能失调或陷于崩溃的国家所带来的政治动乱的可怕混合体而构成。在两极化和主要大国争斗时代流行的冲突管理与建设和平的陈旧的范例证明不再有用，因为今天对和平的危险或破坏产生于国家的削弱而不是强盛。过去十年的经验表明，在被冲突击破的国家中实现可持续的和平，涉及到复杂和多层次的方面，需要国际社会通过联合国而协调努力。

对菲律宾来说，和平是必不可少的。在世界 180 多个国家中以及在穿过世界各大洋和海峡的船只上有 700 多万菲律宾人，所以和平对菲律宾关系更重大。各种冲突能够而且已经对我们国民的安全造成直接影响。作为一个国家来说，传统的实际领土概念不再成为我们的唯一定义。哪里的事件和事态发展对海外菲律宾人的生命和未来产生影响，哪里就有我们的利益。作为一个国家和一个民族，我们梦想在所有土地上建立和平，认为平民的工作能够帮助建立坚实的和平基础。

西班牙为今天辩论准备的概念文件强调了冲突管理与建设和平的民事方面，正确地建立在一个应付挑战所需要的因素之上，以进行更好的和更积极的努力来处理和解决冲突并建立有效的和平。军事戒备的原则和理论人所共知，但在这些敌对活动停止之后实现可持续和平的平民和非军事方面却常常被忽视。

可持续和平需要陷于崩溃的国家和从削弱国力的冲突中恢复过来的国家发展其政府并建立经济和公民社会。然而，没有外部的帮助，这是无法实现的。这些国家需要国际援助，才能建立像法治机制这种有求必应的、负责任的施政机构，包括司法系统、行政管理机构、中央银行和财政和金融规则与机制，并警惕重新陷入冲突的可能性。

联合国并不缺乏冲突管理与建设和平民事方面的结构机制。实际上，联合国在人道主义援助的大多数重要方面有具体的专业知识，例如展开选举、解除武装、复员、康复和重返社会、加强法治机制、保护人权和公民事务的各个方面。问题不是能力的强弱——尽管这也是一个真正的问题——而是能否有效地掌握这种能力以实现让冲突后的国家建立稳定的目标。

幸运的是前景并不很暗淡。联合国认识到在冲突管理与建设和平的军事和民事方面之间采取协作办法的强劲趋势并对之做出反应。早在 1992 年，当时的秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利提出了冲突后建设和平的概念，陈述了当时存在于当今联合国和平行动中的一系列平民任务。1990 年代联合国在科索沃和东帝汶的任务规定，就是维持和平的性质如何从纯军事方面演变为民政管理、施政甚至发展型的任务和今天辩论范围内的冲突管理与建设和平的民事方面的基准。

安全理事会的任务规定的性质现在是多层面的，注重人权、经济和社会因素甚至和平行动中的保健。这些现实也已经变为对联合国秘书处中像维持和平行动部这种冲突管理机构的具体改革。最近仍在进行的这种改革行动，就是 2000 年 8 月《卜拉希米报告》中决定的。

在工作方面，现已在联合国总部建立了跨部门的机制。联合国各机构根据《宪章》执行其任务规定的方式中的这种可喜的趋势，促成了一种现在认为军事和民事方面是冲突管理与建设和平总体之下的一个完整体的环境。

尽管在于冲突后的国家实现可持续和平的全面做法和机构中取得了看得见的和实质性的改进，然而必须继续重新加强努力，以对复杂的危机局势做出更有效和协调的反应。

更广泛地讲，能够改进冲突管理与建设和平民事方面的一个因素，这是让联合国对和平任务的承诺达到必要长的时段，以便在被战争打破的国家中建立新的和有效的政府机构。要在受战争蹂躏的国家中实现长期持久的和平，我们就应尽可能长时间地帮助它们建立稳定和发挥职能的政府机构。而一项任务的结果而不是其长短的偶然性，才是有效的冲突管理与建设和平的主要因素。

在国家方面，各会员国可能希望重新审议几乎十年前由阿根廷在联合国大会中提出的“白盔计划”。“白盔计划”呼吁各会员国为人道主义救援行动而成立志愿团，他们可能在同联合国人道主义事务协调厅的协调下而部署在需要这种援助的其他国家。它们基本上是自行筹资和/或用捐款支持的，因而不成为联合国有限预算和各会员国官方账户的负担。

这种以及像联合国“联合国志愿人员”这种类似的自愿努力和方案，能够具备崇高的志愿者精神，幸运的是这种精神继续遍布于我们大多数公民与公民社会之中。

我开始时强调国际和平对于一个其 1/10 以上的人口处于他乡的国家是何等重要。我讨论了我们对辩论主题的想法和支持，以及将确保平民在建设和平中的有意义的作用的具体设想和机制。

我们渴望确保海外国民的安全，但我们更关心这个问题。我们关心这个问题还因为，通过真正和平而使安全得到保障的国民本身就是那些深入和实际参与建设和平者。我国许多国民都通过国际组织和非政府组织直接参与全世界建设和平工作。有些人是代表我国政府工作的，他们在政府管理、选举进程、司法和培训民警方面给冲突后地区的民政当局提供援助。

然而，还有更多的移涉工人在帮助建设和平。他们是在冲突后地区、甚至在冲突地区救治伤病员的医疗人员。他们是帮助建造道路，使目前和平相处的村庄和部落彼此相连的工程师。他们是帮助向因战争而发生饥荒的地区运送物资的飞行员和货运机组人员。他们是帮助灌输知识、培养开放和宽容精神的教师。他们是帮助管理曾经引发冲突的自然资源的实地工作人员。虽然他们都是移涉工人和合同工，远离故土和亲人来谋生，但他们经常在建设和平方面发挥重要作用，却没有得到承认，有时还遇到严重人身威胁。

谋求国际和平与安全是一项复杂挑战，和平需要采取全面、协调一致和果断的办法，治理冲突的根源，包括其经济和社会层面。和平的目标不可分割，从这个意义上说、旨在实现和平的各种办法和努力必须统筹兼顾、严密计划并妥善借调。

对付各种威胁和破坏和平行径的战略需要切实有效利用一切联合国资源。这需要负责实现可持续和平的各联合国机关和机构相互依赖、彼此合作并互相协调。这也经常需要作出牺牲。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢菲律宾外交事务秘书所作的发言及其对我本人所说的友好话。

我现在请巴西外交部长塞尔索・路易斯・努内斯・阿莫林先生阁下发言。

阿莫林先生（巴西）（*以西班牙语发言*）：主席先生，我在你的主持下来此与会感到十分荣幸。我知道安理会正面临困难时刻，但我很高兴来到这里，并高兴地看到秘书处和代表团中的众多朋友，我曾在这里同他们共事多年。我们都曾非常执著地工作，但在取得和平成果方面并非总是一帆风顺。

我愿祝贺我的朋友、西班牙外交大臣莫拉蒂诺斯.库亚乌百促成就处理冲突和建设和平中的民事问题举行本次非常及时的辩论。

卢拉总统曾在大会第五十九届会议第一个发言（见 A/59/PV.3）中广泛介绍了巴西对当今世界面临的最紧迫挑战的认识。这种认识的关键内容是认为社会正义是和平的基础。卢拉总统说过，一个饥饿和贫穷比比皆是的世界不可能是一个和平的世界。

我还愿代表巴西对秘书长昨天在大会就法治重要性所说的话表示坚定支持。法律而非权力，应成为国内和国际共存的规范。

近来的经历给我们提供了若干发展水平很低的国家国内冲突的范例，表明了纯粹或主要以军事办法处理建设和平问题的种种限制。如果没有广阔的视野，不考虑各种经济和社会变量，不集中关心平民的福祉，我们就无法谋求持久解决办法。我从其他发言者那里获悉，这是一个广泛持有的观点。的确，问题是如何实现这一目标。

巴西认为，联合国应该发展各种手段和机制，把这种意识化为真正的战略。《联合国宪章》第六十五条给我们提供了加强安全理事会和经济及社会理事会合作，从而扩大冲突管理和建设和平方面多边合作范围的机会。让我们不要忘记，经济及社会理事会而非安全理事会，才是《宪章》规定的负责处理社会发展问题的机构。当我们谈论建设执行和平或重建努力时，如果不是社会和经济发展，那我们谈论的是什么？这就是为欧洲复兴创建世界银行的焦点。它是复兴银行；而发展次之。重建和发展仍齐头并进，但这些问题也涉及经济及社会理事会。我认为，安全理事会的部分工作就是促进经社理事会完成其任务，以便减轻安全理事会的工作，并防止它干涉自己的工作。我非常清楚安全理事会的工作方法，因此我将不提出任何具体建议，但我本希望看到主席为本次讨论确定的具体范畴涉及到《联合国宪章》第六十五条。我把这一点作为今后发人深省的问题提出来。

我们过去曾试图利用《宪章》的这条规定，在布隆迪和几内亚比绍等局势中以此为依据。但是，虽然这些工作证明是有益的试验，但它们尚未成为充分确定的回应办法，满足我们在长期存在暴力问题的非洲和中东、东帝汶、海地等许多地区和其他地方面临的要求。

鉴于我提到海地，我要表明，巴西接受了指挥联合国海地稳定特派团部队的责任，包括智利在内的其他拉丁美洲国家也积极参加了该特派团，但有一项明确谅解，即在这个本大陆的贫穷姐妹国家实现和平，需要国际社会的长期承诺——不仅要对安全作出承诺，而且也要对社会经济进步作出承诺。

联合国过去曾过分严格地解释其规定，过分集中关注安全问题，从而辜负了海地人民。现在，我们必须在努力建立更安全的环境同时，着手执行一项持久方案，在政治、社会和经济领域援助海地社会。这些任务都超出了安全理事会的职权范围。它们需要有安理会的协调，但也需要其他机构和机关的参与。

我们必须利用目前有利于联合国改革的气氛，开始制定处理这些情况的新办法。我们必须确保预防行动、维持和平努力和冲突后建设和平阶段彼此之间的连续性。正如我认为我的菲律宾同事刚才提及的那样，我们还必须处理此类努力的期限和强度问题。

当然，我们必须迅速部署安全理事会决议要求提供的一切部队。目前我们在海地正面临这种需要。但特别重要的是，必须给该国的实际和体制重建提供一切必要的人力、金融和物质资源。我们赞赏捐助国和国际金融机构的慷慨大度，但这些工作需要同多边机构进行协调，还必须承认多边机构在确定一般框架方面的主要权威。

谈论维持和平的民事问题就意味着集中关注恢复人类尊严的至关重要性，一般来说，人类尊严总是冲突局势的第一受害者。

我可以很容易地预见，今天讨论的一些内容将探讨维持和平行动的某些特定的技术方面，以及它们如何同人道主义议程、区域组织的作用和其他事物相吻合。这些都是值得我们考虑的有关的方面。

对我来说，我要强调发展新的和更好的工具的必要性，以便解决引起暴力和冲突的紧张根源的结构问

题。贫困、疾病、缺乏机会和不平等是冲突的一些根源，特别是国内冲突，不幸的是，我们议程上越来越多地出现国内冲突。

按照目前惯例，一旦安全理事会成员决定某个议程项目不再对和平构成威胁，该局势就得不到关注，没有对和解与重建进程进行任何政府间的后续工作。我们工作方法的这一缺陷可能导致冲突重新爆发，这就是海地的悲惨例子所强调的情况。

不管我们的军事维持和平行动多么先进，只有当我们把政治、社会和经济因素纳入我们的战略时，我们才能有效迎接安全挑战。为此目的，我们的行动可以建立在 1945 年起草的第六十五条的明智规定的基础上，该条提醒我们绝对必须在社会经济范围内处理安全问题，并甚至从机构和多边角度为如何这样做提供了指导。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢巴西外交部长为本组织提供的服务，特别是他为加强联合国大家庭各机构之间的协调所作的努力。

我现在请巴基斯坦外交国务部长马赫杜姆·巴赫蒂亚尔先生阁下发言。

巴赫蒂亚尔先生（巴基斯坦）（*以英语发言*）：我谨热烈祝贺西班牙主席举行今天有关冲突管理和建设和平的民政方面的辩论。主席先生，你亲临主持本次部长级会议证明了这项议题的重要性。

我也谨感谢秘书长科菲·安南，以及哈维尔·索拉纳先生、阿姆雷·穆萨先生和赛义德·迪基尼先生对辩论所作的重要贡献。

近几个月来，安全理事会思考了冲突管理和冲突后和平建设的各个方面。安理会有关武装冲突中保护平民、复杂危机和联合国的反应、维持和平行动、正义与法治，以及冲突后稳定的辩论，对我们有关对这些挑战作出连贯和有效反应的集体思维作出了极大贡献。今天的讨论是对这一持续对话的补充。

在行使其对维护国际和平与安全的首要责任时，安全理事会经常被要求对复杂的危机局势进行干预。这些局势的特点常常是相互关联的军事和安全层面，以及政治、经济、社会和人道主义方面。涉及的广泛问题需要在加强全系统协调的基础上采取全面、多层面的方法。

广泛地说，从冲突向可持续和平成功过渡有三项基本条件：恢复安全、可行的政治进程，以及发展与重建。为了满足这些条件，需要在军事力量同文职行动者之间进行有效协调。

维持和平行动是冲突管理最有效和应用最广的工具，但是，通常是在实现和平之后才建立维持和平行动。在冲突前阶段，总有余地通过预防性外交行动进行民政参与。早期预警和早期介入，包括通过秘书长的斡旋和整个联合国系统这样做，有时能够防止冲突爆发。如果冲突确实爆发，早期外交介入也有可能帮助限制冲突。因此，预防冲突必须成为优先目标。

在冲突阶段，日益复杂、多层面的维持和平行动帮助管理危机，并为向冲突后或和平建设阶段平稳过渡创造了必要条件。但是，民政方面在几个领域是重要的，例如人道主义援助、解决冲突和争端，以及和平进程的进行。人道主义界的进出机会和保护，以及充分的资源，是作出有效人道主义反应的关键。通过《联合国宪章》第六章的条款和平解决冲突应当始终是优先事项。

如果只有一个必要的剩余的军事存在，冲突后阶段就更加依靠民政作用。民政组成部分有助于维护公共秩序、前战斗人员重返社会、发展公共机构的运作、保护和促进人权、正义和法制、选举进程，以及经济重建与发展。该阶段中各种各样的挑战要求联合国系统内外的多方行动者的参与。

我们认为，全面的政策反应必须在冲突的所有阶段最为重视根源的解决。这是预防冲突重新爆发并造成相应后果的关键。同样，对和平与发展之间相互交

织的联系的认识，将帮助我们为长期稳定和自我延续的和平与安全制订战略。

必须认识到，民政冲突管理和建设和平是一个复杂的任务，其性质和需求因不同局势而变化。国家和区域能力也有很大差别。因此，不可能有“事事皆宜”的解决方法。在努力制订任何总括性方针时必须考虑到这些因素。

我们支持对加强本国民政危机管理工具和能力的强调。如果在国家一级不存在这种能力或是能力不足，如有可能，填补能力差距的合理的第一个补救办法应当是分区域或区域的资源。区域和分区域组织的作用及其根据《宪章》第八章同联合国的合作，对民政和军事能力很重要，两者都应当得到发展。发展这些能力需要有内部和外部的资源。有能力的国家和区域组织应当提供充分的援助。

加强全系统的协调对成功地把民政方面纳入联合国战略很重要，以便处理复杂的危机局势。民政因素正被日益纳入多层面维持和平特派团的规划和行动。也在采取步骤实现民政和军事方面的更好协调，但是其解决方法不仅只是增加维持和平特派团民政组成部分的数量或规模。应当在总部采取相应步骤，确保在组织一级作出一体化和连贯的反应。

关键的资源问题也必须获得适当的关注。民政方面——特别是同人道主义救济有关的方面——常常依赖自愿捐款，因此很容易长期面临短缺。应考虑像维和团一样自分摊预算中提供资源。

冲突后阶段的多方面任务并不仅仅是安全理事会应审议的问题。很多是属于大会和经济及社会理事会的权限。国际金融机构的参与和支持，在有效的冲突管理和建设和平中也同样十分重要。全面做法的前提条件是，有关联合国机构应与广泛的国家、区域和国际行动者及有关利益方发挥优势互补，大力配合。

我们认为，应探讨在联合国内部进行更好协调的机制。今天的辩论对这一探讨会非常有帮助。在这方面，巴基斯坦提出的设立由安全理事会、大会和经济及社会理事会组成的特别混合委员会的建议值得认真的考虑。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢巴基斯坦国务部长的发言。

我现在请安哥拉外交部长若昂·贝纳多特·德米兰达先生发言。

德米兰达先生（安哥拉）（*以法语发言*）：主席先生，我们欢迎你与会，并赞赏西班牙在担任主席期间组织本次关于冲突管理和建设和平的民政方面的讨论。我们还感谢他们提出的出色的支助文件，我们希望这一文件能够有助于联合国的所有会员国，特别是刚刚摆脱复杂冲突的国家。

我们感谢秘书长的重要讲话。我们还满意地对欧洲联盟共同外交和安全政策问题高级代表哈维尔·索拉纳先生、非洲联盟和平与安全问题专员赛义德·吉尼特先生以及阿拉伯联盟代表的与会表示欢迎，他们的发言对今天的讨论是了不起的贡献。

我们理解，冲突管理和建设和平的民政方面指的是冲突后为巩固和平和防止敌对行动的再次爆发所作的一系列决定。建设和平并不能替代摆脱冲突国家的人道主义和发展活动。相反，其目的是为了补充或调整这些活动，以便帮助创造最有利于和解、重建和经济复苏的条件，从而减少进一步爆发冲突的危险。

经验告诉我们，冲突后建设和平需要的不仅仅是单纯的外交或军事决策，还需要进行持久的建设和平的努力消除冲突的多方面根源。根据秘书长提出的关于冲突起因和促进持久和平与可持续发展的报告，

> “自 1970 年以来，非洲境内爆发了 30 多场战争，其中绝大多数起源于国内。仅在 1996 年，武装冲突就祸及 53 个非洲国家中的 14 个国家，造成的死亡人数在全世界战争死亡人数中占一半以上，并造成超过 800 万人的难民、返回家园者和流离失所的人。这些冲突的后果严重损害了非洲为保证其各国人民的长期稳定、繁荣与和平所进行的努力。”（S/1998/318，第 4 段）

特派团－很多特派团处理政治性的问题－的数目的增加、国家机构的建设、监测选举、编制解除武装、复员和重返社会的方案、同难民和流离失所者相关的问题、尊重人权和法制，以及重新启动发展，都说明民政方面在建设和平中的重要性在日益增长。鉴于这种跨部门的性质，国际社会必须考虑到和平与发展之间的联系。因此，国际社会应该有能力依赖联合国各主要机关、包括安全理事会、大会和经济及社会理事会之间的合作、协调和相辅相成。

此外，依照《联合国宪章》的规定同区域和分区域组织进行共同发展，已经证明这种伙伴关系对各方都有利。在这方面，维和部队部署之前，西非国家经济共同体（西非经共体）对科特迪瓦和利比里亚作出的反应证明了区域和分区域组织所具有的价值和作用。

就武装冲突而言，秘书长的作用是清楚的。但在需要在冲突后恢复公共秩序和公共机构的运作的情况而言，民政部分应在建设和平中担任国家重要的角色，以使上述目标得以实现。某些方面是需要的，而某些条件也应给予满足。我们认为，最重要的条件是：首先，应在几个方面采取外交、政治和经济的行动。其次，应为建设和平的努力提供适当的资金。第三，多边行动者的活动需要在最高层次加以协调，从战略和行政角度而言，应该在包括所有联合国伙伴的框架内进行协调，其中包括布雷顿森林机构、各国家当局、私营部门和民间社会。

还有人权和法制的方面，这些方面对建设和平的进程也举足轻重，非常重要。

私营部门在建设和平中的重要性和角色，对于刚刚摆脱冲突的国家来说也是重大的挑战。大会以往通过的关于非法开采自然资源的各项决议，包括就金伯利进程通过的决议，也同样说明了这一点。

我们鼓励经济发展，因此，如果我们接受法制，如果我们使人们抱有一种作为开展这些活动的社会中的一员的感觉，我们的确就会知道，私营部门能够对建设和平作出重要的贡献。

在非洲，就像在其他地区一样，冲突的性质会发生改变，因此需要采取不同的行动以处理其后果。今天，危机更复杂得多。所涉及的参与者更多，冲突的层面也更多。

考虑到像我国这样一个国家中的状况，我们指出，在日益增加的对援助提出的要求与有限的资源之间存在着日益增长的差距；因此，需要有以明确的优先次序为基础的紧急解决办法，

因此，我们深信，国际社会将继续处理这个非常严重的问题。

最后，我国代表团再次非常感谢安全理事会主席举行这个重要的辩论。我们重申，我们将支持安理会很快将发表的主席声明。

主席（*以西班牙语发言*）：我感谢安哥拉外交部长的发言。

我请美利坚合众国副常驻代表安妮·帕特森女士发言。

帕特森女士（美利坚合众国）（*以英语发言*）：先生，我祝贺你选择这个专题进行你担任主席时的主题讨论。

美国同意这样的看法：今天的复杂紧急情况与和平行动要求国际社会既发展军事反应能力也发展民政反应能力。联合国及其会员国在减轻这种危机和对其作出反应方面起关键作用。

冷战后的经验告诉我们，临时性的反应是不够的。无论是单独还是集体，我们都必须更好地进行组织，以确定可以立即获得和迅速部署哪些资源以用于重建和局势的稳定。

我们应该在几个方面合作努力，包括过渡时期安全和执法、法制、善政和民主参与、经济重建和人道主义反应。

在冲突后的初期，我们往往看到社会不安定和犯罪活动急剧增加。虽然军事维和人员可以帮助稳定一个冲突后的国家，但建立一个胜任的，不偏不倚的和有充分资源的民警特派团对维持安全至关重要。

美国感到自豪的是，它向维持和平特派团派遣的警察人数占第二位。警察的存在使军事维和人员能够较早地撤离，以使他们能够根据需要部署在其他地区。此外，民警对重建地方和国家公共安全机构以阻止法外报复行动是必不可少的。这是我们在冲突后重建时期的危机管理的主要内容。

事实上，民警是一个交战中国家和一个正常的民主制度之间的关键性桥梁。部署民警还将为地方警察机构的发展树立一个榜样。让我提及这方面的一个例子。很多国家，但特别是美国和西班牙在萨尔瓦多的长期冲突后作出了合作努力以建立该国的国家警察。虽然新的警察部队尚不完美，但它是它的前身所无法相比的。它是该国的和解和民主变革过程中的一个关键因素。

这里的几个代表团概要说明了改进国际社会的民警反应的一些办法，我们支持这些办法。然而，仅仅凭维持治安不能解决问题。我们必须采取一种把整个公共安全和司法体系，以至更广泛的建设民主问题综合处理的做法，并把民间社会吸收到这个过程中。

因此，我们认为，必须把民警与对司法和刑法体系的援助联系起来。没有这种一体化的做法，维持治安就会成为不过是维和职能的继续，而不是建设和平的重要前期阶段。为此目的，对管理冲突后社会至关重要的是迅速在冲突后国家中建立法治。这是必要的，以便防止政治腐化、有组织的犯罪以及希望阻碍和平进程的其他犯罪分子和恐怖主义分子的出现。我们迫切期待着下个月在联合王国担任主席期间更详尽地探讨法制问题。

国际和区域组织在对危机作出反应方面的作用也必须进一步发展和加强。我们赞赏联合国各部门、机构和方案不断作出努力以处理复杂的紧急情况和和平行动的民事层面。民主和国家治理问题对这些反应来说具有核心重要性。布什总统昨天宣布我们支持一个民主基金，以促进民主和与民间社会进行接触——这两者在冲突后环境中都至关重要。

我们期待着从秘书长的威胁、挑战和变革问题高级别小组听到关于所有这些问题的建议。

最后，我们必须继续与国际金融机构一道工作以加强协调并发展对责任的共同认识。

在对付国内冲突和国家崩溃的挑战方面，美国将继续支持有效的多边合作。像西班牙的文件指出的那样，民事和军事规划、协调与合作对重建和稳定的成功具有核心重要性。

美国政府今天宣布在外交部内组成一个新的机构——稳定与重建特别协调员办公室。我们希望，这将加强我国本身对冲突后局势作出反应的国内政府能力。

我国代表团支持研究如何改进国际民事和军事合作的协调，以及为采纳用于重建和稳定的支持性理论而作出的努力。本着这种精神，美国将继续努力加强其本身的国家重建和稳定能力的效率和有效性。

主席（*以西班牙语发言*）：我请联合王国外交和联邦事务大臣杰克·斯特劳阁下发言。

斯特劳先生（联合王国）（*以英语发言*）：我首先感谢西班牙政府，特别是我的同事和朋友、西班牙外交部长——组织今天的辩论。

军事维和人员和政治和平协定使——或应使——激烈的冲突结束。但是，只有我们帮助建立民政机构和结构、有能力的政府、有活力的经济 、以及正常运作的民间社会，我们才能确保从这种冲突中恢复的国家中的持久和平。因此，解决今天的往往是发生在国内而不是国家之间的冲突比过去更加复杂。它会涉及到使一个脆弱的和平进一步稳定、恢复公共秩序、使战斗人员重返社会、采取行动解决妇女问题、

结束有罪不罚、以及为安全、国家治理、司法、民主、经济增长和社会福利重建地方机构。

在所有这些领域中采取行动向我们提出了重大挑战，这些挑战由于需要在冲突结束后的短暂时期内迅速采取行动而变得更为紧迫。我们知道，迅速采取行动对成功至关重要。但是，我们不光要迅速，还必须在处理各种问题以及与各种行动者进行合作方面有协调统一性。

我认为，在过去十年中，我们所有人都在较短的时间内学到了很多东西。我们一致同意了一些更全面的任务，例如为我们决定在利比里亚、科特迪瓦、海地和布隆迪采取的行动规定的任务。我们正在认识到产生于地方的、反映地方文化，例如阿富汗的支尔格大会的支持性方案的重要性。

我认为，我们正在变得更善于分担责任。例如，欧洲联盟的警察特派团去年在波斯尼亚从联合国领导的国际警察工作队接过了任务。在刚果民主共和国，一支由欧洲联盟领导的部队帮助为联合国部队的到来作了准备。

此外，我们在各机构之间更密切地进行合作，例如联合国和世界银行正在伊拉克、苏丹和利比里亚进行合作，以及它们与美洲银行和欧洲委员会正在海地进行合作。

所有这些改进显示了我们在今后需要走的方向。让我简短地建议我们需要集中注意的五个领域：及早采取行动、更好地筹资、更牢固的伙伴关系、地方优先次序以及长期参与。

首先，关于及早采取行动问题，我们必须在早期规划和开展文职部分的各项进程，这样，我们就能够迅速为建立稳定奠定基础。以伊拉克为例，马拉维总理明确指出，完全不能够采取先建立安全后举行选举的做法。选举本身就是建立安全的关键。我们必须帮助秘书处更迅速地部署文职人员，提高我们的能力——一如联合王国通过英国外交部、英国国际开发部和英国国防部之间新设立的跨部门、冲突后重建小组所做的那样，从而使我们能够更好地向在国外开展的联合王国行动和国际行动提供文职部分的支持。

第二，我们必须为和平支援行动的文职部分作出更好的筹资安排。我不一定要求增加分摊经费，但是，我们必须找到办法，为建设和平的文职活动获得更多的资金，这在结束冲突后的第一年尤其重要。

第三，我们必须建立更强大的伙伴关系。区域组织往往能够更加迅速地动员资源，具有特殊、地方的合法地位，因此，我非常欢迎非洲联盟代表今天上午所作的发言。在解决达尔福尔冲突方面正在发挥关键和主导作用的正是非洲联盟。

欧洲联盟的能力以及与联合国建立的伙伴关系也在增强，我们还必须与民间社会和非政府组织建立伙伴关系。我欢迎联合国与民间社会关系知名人士小组——卡多佐小组——关于这个问题的各项建议。

必须更好地协调我们的行动，这关系到上述所有方面。在冲突后环境中，相互竞争的、相互冲突的或者不适当的方案往往弊大于利。我们所有人都看见过这种例子，在这些例子中，善意的个人和政府采用现成的方案，并不修订这些方案，使其符合地方情形，结果却制造了更多——而不是减少——困难。我们从在阿富汗、伊拉克、利比里亚和其他地方设立的信托基金模式中可以学到许多经验教训。

我要谈的第四点涉及的是地方的优先事项，这与我刚才提到的观点是有联系的。我们再也不能够将各种体制强加于人了，因为一旦国际社会离开，这些体制就会崩溃。相反，我们必须努力处理在有关国家商定而且它同意的优先事项，发展当地处理这些事项的能力。阿富汗过渡行政当局是值得称赞的地方发挥必要主导作用的例子。

第五以及最后一点是长期参与的问题。我们必须处理下述事实：在三、四年之后，国际上对冲突后国家筹资问题的政治关注会减弱，或者减少，但各项研究显示，这正是各国最可能重新陷入冲突的时期。因此，我们必须找到更好的办法，动员各方，长期支持

冲突后国家的过渡。我希望高级别小组将为此提出一些办法。

此外，这不仅仅是我们应该关注的事项；也是世界媒体应该关注的事项，因为如果媒体的注意力减弱，那么，在我们代表的所有国家，选民的注意力以及我们各国政府的注意力也不可避免地减弱。我们必须努力扭转这种情形。

在结束发言时，我谨赞赏秘书长关于冲突社会和冲突后社会法治和过渡时期司法问题的报告(S/2004/616)。我期待着在联合王国下个月担任安全理事会主席期间举行关于报告的公开辩论，讨论如何落实报告的精辟分析和各项建议。这些讨论至关重要，我们必须不断建设我们的能力和伙伴关系，分享专门知识，不断审查我们的行动，保证我们确实学到并且吸取经验教训，以利于未来工作。

主席（以西班牙语发言）：我感谢联合王国外交和联邦事务大臣对我表达的友好之辞。

下面请俄罗斯联邦常驻联合国代表安德烈·杰尼索夫先生阁下发言。

杰尼索夫先生（*以俄语发言*）：我们今天讨论的项目与安全理事会和整个组织的活动密切相关。经验显示，只有采取全面做法，才可能实现持久和平，解决区域冲突；这种做法必须综合传统外交和维持和平努力，制订措施，在有关国家实现冲突后复苏。换言之，区域稳定需要可靠的保证，以防止重新爆发冲突。

鉴于这种情形，联合国进行的或者在联合国主持下进行的维持和平行动日益复杂，日益具有多面性。民警和其他非军事部分日益重要。正是他们在走出冲突“暴热”阶段的各国家负责帮助建立合法性、法治和司法制度，加强有效力的政府机构。所有这一切都是建设和平努力的重要内在因素。

为了开展所有上述活动，必须有合格的国际文职人员——既具备高度专业水准、又对正在走过冲突后阶段的各国家政治、文化、社会和其他特征具有敏感认识的人员。在这方面，联合国有一些重要经验，但是，当然，决定性因素是各会员国提供必要人员和资源的意愿。

在比较短的时期内，联合国在解决若干复杂冲突方面取得了重大进展。塔吉克斯坦、塞拉利昂、利比里亚、东帝汶和危地马拉——这些例子仅仅是联合国维持和平和建设和平工具富有成果的结合所取得的部分成就。在所有这些情形中，在很大程度上，由于这些行动的军事、政治、文职和康复部分密切协调，才取得了成功。这再次强调说明，加强安全理事会与联合国系统其他主要机关和专门机构的互动日益重要。

必须根据《联合国宪章》第八章的规定，加强联合国与各区域组织和分区域组织在维持和平领域的合作。事实上，其中若干组织已经具有发达的警察和其他文职能力，它们可以向联合国提供这些能力。

但是，每一场危机局势都是独特的，并不存在适用于所有冲突的统一的维持和平模式。在每个具体情形中，必须选择维持和平工具的最佳组合，这可以是联合国维持和平行动、一个联盟或一个区域行动。必须严格根据《联合国宪章》的规定，组织这种行动，《宪章》明确规定，安全理事会具有维持国际和平与安全的首要责任，尤其是规定，安理会在维持和平行动所有阶段——从规定维持和平行动的任务范围到向建设和平行动过渡——都具有关键的政治作用。

处理危机后果的全面做法要求从维持和平行动的一个阶段向下一个阶段无间隙、有秩序地过渡。在这方面，安全理事会支持建设和平活动的文职部分极为重要，其中包括在关键的执行角色移交给联合国各专门机构或各国际和区域组织的各阶段给予支持。

俄罗斯充分认识到自己在维持和平方面、在国际社会的努力中承担的责任。我国准备不断增加我国对联合国维持和平行动的贡献，包括提供受过适当训练的警察分队和文职人员。

我们将继续帮助扩大联合国与独立国家联合体和集体安全条约组织在危机管理领域的切实合作。

我们准备同所有感兴趣的国际伙伴密切协作，加强联合国在预防和管理冲突方面的领头作用，加强联合国的效力，加强全球安全与稳定。

主席（*以西班牙语发言*）：我现在请贝宁常驻联合国代表若埃尔·阿德奇先生阁下发言。

阿德奇先生（贝宁）（*以法语发言*）：主席先生，我们感谢你主动组织这次安全理事会部长级会议，讨论冲突管理与建设和平的民事因素。这是一个非常及时、非常切实的课题，考虑到联合国维持和平行动日趋复杂，尤其是当维持和平行动任务就是帮助一个国家重新站立起来，当维持和平行动内容覆盖多种活动，涉及民事利害相关者，以及军事部门时。

需要民事部门大力参与的活动包括通过过渡机制在原敌对各方之间建立对话；监督和促进和平协定或政治协定的执行；促进全国和解；克服有罪不罚；以及原作战人员就业培训和重返社会。这些工作往往不如解除武装、复员、重返社会和就业培训方案受重视。

为了建立持久的全国民主机构和创造条件促进发展，还必须实行若干改革。这意味着筹备和举行透明、可行的选举，以利建立一套以法治和尊重基本自由为基础的民主政治体制。这还意味着帮助恢复主要宏观经济部门和恢复正常经济活动。

筹备和举行选举，需要同时建立投票工作所需物质条件，以及一个可以进行选举的环境，让人民能够表达自己的意愿。这包括提供安全保障。因此，维持和平行动军事部门和民事部门之间需要密切协调。现在大家基本上都同意，通过军队和民警创造一个安全的环境，是平民开展民事重建和恢复工作绝对必须的条件。因此，安全是和平与发展的条件。

维持和平行动的成功不仅取决于冲突各方，而且取决于为联合国特派团提供必要的人力资源，特别是军事和民警部门，以及民政部门，以便完成为他们规定的任务。

我们认为，对维持和平行动的政治监督问题，已经通过派秘书长特别代表的办法，得到很有效地解决。我们毫无保留地支持这种做法，因为它符合民政当局与军事部门相互联系的原则。我们要重申特别代表作为特派团团长，有权监督他所管辖下当地资源与部队的使用。

我们的目标应该是界定建立安全、恢复与发展间桥梁的必要条件，在责任分工、取长补短、相辅相成的基础上，最大限度地提高联合国、区域组织、国家政府和民间社会之间的协调作用。

鉴于上述意见，我们认为，需要比以往任何时候更多地规划、组织、调动和支助民事能力，明确界定特派团民事部门的目标，为他们规定明确的任务，包括从一开始就制定各种可行和可信的撤离战略选择。

因此，从现在起，应该把国家重建看作冲突管理与建设和平的主要目标，并把它放在与恢复安全同等重要地位。显然，恢复安全不足以保证和平持久。这方面，海地就是一个生动的例子。

过去，联合国内一些研究和建议一谈到这一问题。根据最近一项研究，当冲突后和解工作失败后，40%的国家在冲突结束后再度陷入暴力。就非洲而言，这一比例更高，达 60%。预防冲突死灰复燃应该成为所有利害相关者所关心的重要问题。

行动的任务规定必须周密。必须精确，必须包括有效完成维持和平工作所必需的整套民事行动。应该认各利害相关者在具体工作中有更大的活动余地，这很重要，但是他们也需要有足够条件落实计划资金。必须把危机管理的民事因素与军事因素放在同等优先地位，以便民事成就能为军事工作提供适当的长期支助。

这种局面也给提供部队和民政人员和需要派遣具有必要危机管理知识和能力人员的国家提出了挑战。区域甚至次区域组织也面临同样的挑战，他们正在冲突后管理领域承担更大的责任。

通过参加维持和平行动的不同国家和机构之间交流经验与培训方案，应能加强和巩固专门知识，发展一个最佳人选网络，足以及时应付现有需要。

文职人员一旦在当地部署到位，必须不断努力，密切协调，开展工作，严格按照自己的作用界限行动，以避免不必要的风险，或者造成可能危害他们的工作结果的问题。文职人员必须接受应付压力的培训。他们继续团队工作，必须能在困难的条件下开展工作。他们还必须对当地的文化现实有一定程度的了解，以适应当地文化。

从行动时间上来讲，应当强调，民政部门工作的设计和开展必须确保能把这部分工作转交给所在国家人员。这些工作必须逐步演变，让当地人民发挥越来越大的作用，让他们接管重要职能，帮助他们发展必要的能力，把工作责任逐步转交给当地利害相关者。只有这样，才能通过长期努力创造条件，使联合国能够撤离，并留下牢固的民主机构和国民经济，使他们能够成为全球经济的一部分。

最后，我要强调为维持和平行动融资这一非常重要的问题。和平行动融资工作应避免程序复杂化。必须提供资金，并在合理的时间内拨给，以便能够有效地开展工作。

主席（*以西班牙语发言*）：我现在请中国常驻联合国代表王光亚先生阁下发言。

王光亚先生（中国）：主席先生，中国代表团欢迎你主持召开此次会议，感谢安南秘书长、索拉纳先生、穆萨先生和迪基尼先生与会并发表讲话。

联合国近年来的维和实践表明，民事因素在重建和平中的作用愈加突出。加强民事部门的效能，对于维和行动的成败、协助当事方实现从冲突顺利过渡到重建和平，都具有重要意义，安理会应予关注。本次会议的召开也十分必要和及时。

在此，我想谈四点看法。第一、在处理危机中，军事行动与民事因素的作用密切相关，互为前提。没有和平就谈不上重建，没有重建也就无法实现稳定。军事成功是发挥民事作用的保证，民事作用则是任何战后重建所不可缺的必要环节。

第二、应根据具体情况和需要提供民事帮助。各地冲突情况千差万别，重建领域的实际需要不尽相同。国际社会在提供民事方面帮助时，应该注意对症下药，避免越俎代庖。

第三、充分发挥联合国现有机制，提高工作效率。联合国各系统在冲突后重建方面已经积累了丰富经验，并形成各具特色的作法和机制。加强民事因素作用，应总结、借鉴以往成功经验，充分利用现有资源，做到现有机制各司其职，避免重复工作。

第四、着重协助区域和次区域组织提高能力建设。近年来，非盟、西非共同体等机构在维和及重建领域日趋活跃。但由于自身能力，其在包括民事领域在内的潜力有待进一步发挥。加大对有关组织在民事领域的援助力度，协助其提高能力，应作为联合国下步工作的重点之一。

近年来，中国在积极参与维和军事行动的同时，也逐步加大参与民事领域工作。中国本月将首次派民警分队赴海地，协助维持治安。我们愿与有关方面积极开展交流，共同推动加强民事因素在重建及可持续发展等领域的作用。

主席（*以西班牙语发言*）：我现在请阿尔及利亚副常驻代表穆拉德•本迈希迪先生发言。

本迈希迪先生(阿尔及利亚)（*以法语发言*）：首先，我要表示，我国代表团非常高兴地看到你主持安理会的工作，我还要就你对议题的选择向你表示祝贺。鉴于联合国需要应付的挑战，这一议题对安理会的工作至关重要。

迄今若干年来，我们看到各方作了种种努力，力求使联合国从应付冲突文化转向预防冲突文化。其结果是，联合国维持和平特派团的多学科性质在世界各地已成为一种绝对的必要。

改进维持和平行动军事方面的规划与执行尤其要求制订出撤离战略。这表明，以强调军事方面的方式来实现持久和平是不够的。由国际社会采取多层面行动以实现持久和平的理念已经为更多的人所接受，

并且已逐渐导致形成一种形式更复杂的维持和平和建设和平行动。

尽管国际军事行动已经证明它们在稳定实地局势方面的效力，然而，在没有一个认真负责的民事部门的情况下，它在恢复法律和秩序，使各机构在法制基础上恢复正常运作，恢复基本公共和社会服务，或触动一国社会经济复苏方面，仍然能力有限。

鉴于国际社会的经验，冲突管理和建设和平的民政方面的重要性逐步显现。东帝汶的成功过渡逐渐体现了这一点。今天，在利比里亚，我们可以说，尽管存在非常强大的军事部分，尽管在局势稳定方面已取得令人满意的结果，但是安全理事会肯定不能考虑在今后数年内撤出该国。

的确，敌对行动结束后的这个阶段——它包括部署包含适当规模警察部队的民事部分；设立一个致力于传播民主、宽容和人权价值的法制部分；恢复司法与感化制度；以及设立民政管理和选举援助部分——是一个必要阶段，它可促成恢复正常秩序，进而进入和解与重建的关键阶段以及发展的最初阶段。

众多的民事和军事有关方面正在为各种国际和区域组织工作，人道主义非政府组织也提供着越来越重大的捐助，这使得极端必要制订一项正确的撤离战略。

改进联合国系统内部的机构间协调能够导致形成一种复杂国际行动模式。我们认为，对于制订军事行动撤离战略的必要性的那种关切也应该促使我们制订国际行动民政部分的撤离战略。民政方面的成功实际上应该按照有关国家体制能力的强度以及它们同参与重建各方和发展伙伴，尤其是与冲突后接管工作的公司和发展机构之间建立的联系来判定。

越来越多的危机以及对国际社会的众多要求都显示了对解决冲突的需要有多大。现在，有 56 000 多名“蓝盔”人员和大约 11 000 名文职人员正在参与各种国际行动，每年的费用相当于 35 亿美元。可预见的是，这一趋势将加强，尤其是在牵涉到这些行动的民事部分的时候。这意味着我们必须考虑规划使用人力和物质资源来满足这些需要。

我们正看到联合国内出现一种明显的趋势，这就是诉诸《联合国宪章》第八章所述的可能性，包括让区域和其他国际组织越来越多地参与预防冲突和管理危机。我国代表团支持这种办法，因为各方已一致确认，在文化层面起决定作用，在牵涉到与当地人民密切合作以及面对某种局势的社会现实时，区域组织在执行特派团的民事任务方面，有着决定性的相对优势。

我要强调两个原则。我们认为，它们对于使这项国际合作取得成功而言，是必不可少的。首先，依靠区域支柱不应被理解为联合国——尤其是安理会——无视它在维护国际和平与安全方面的任何义务或忽视它在发展方面的合作。

第二，我们需要考虑到各区域组织在财政资源、专门知识和能力方面的明显差异，以便在适当层次上为它们提供援助，但这不应把资源从发展方面挪走。我们认为，欧洲联盟在和平与安全方面通过非洲和平融资机制为非洲联盟新结构所提供的支持——这是我们所欢迎的——满足了这种关切。这种主动行动能够推进人们珍视的目标，即在国家一级规划和建立危机管理民政方面的后备能力，以便必要时能够在区域一级加以调动。

此外，国际行动的民政方面提出了应当加以审查的体制问题。从这个角度看，应当让经济及社会理事会发挥更大的作用，它是若干方面直接涉及的，而且通过其摆脱冲突非洲国家问题特设咨询小组在这方面取得了某些经验。

最后，我谨强调指出，国际社会日益重视冲突管理与和平建设的民政方面， 这完全符合非洲在非洲发展新伙伴关系框架内所确定的优先事项——尤其是加强可靠的体制和治理，以确保顺利的经济发展。我也希望重申我们的信念：国际社会在冲突爆发之前在这方面所提供支持的代价将是相对比较低的，而且具有更大的成功机会。

主席（以西班牙语发言）：我现在以西班牙外交部长的身份发言。为了简洁，而且鉴于时间已晚，我将尽量压缩我发言的一部分，以便我们能够继续并完成这一主题辩论，我认为，本次主题辩论是一个巨大的成功。我们将为各代表团提供发言全文的复印件。

首先，请允许我感谢秘书长、各区域组织——非洲联盟、阿拉伯国家联盟和欧洲联盟——以及今天上午发言的所有部长和代表们参加本次辩论。

我认为，我可以通过强调若干要点来概述本次讨论以及我发言的一部分。第一，恢复安全是展开民政性质活动的一个至关重要的前提。第二，在安全之后，重建法治是最紧迫的任务。第三，我们也必须注意与司法制度有关的问题——这是西班牙近年来日益关注和兴趣的一个问题。为此，最近，在欧洲联盟委员会的赞助下，我国于马德里主办了一次刑事司法研讨会，正是为了改善这方面对和平特派团参与者的培训。同样，我国政府认为，感化制度也是一项旨在重建法治的总战略的至关重要组成部分。所有这些都关系到促进和加强体制建设。

同样——正如今天上午不同发言中所表明的那样——举行自由和公正的选举是实现民主与善政的关键。但最重要的是，我认为，一些发言者已经强调在危机管理行动中迅速部署的紧迫性和必要性。如果可以在国家、区域或国际各级确定可立即调动的后备人员和资源，那将大大地促进这种迅速部署。我们也应当促进发展一种与建立危机管理行动的程序有关的理论。同样，我谨强调，我同意许多发言者关于必须改进和加强协调机制的言论。

总之，人们正日益认识到和平特派团文职人员组成部分的相关性。但是，如同军事人员的情况那样，我们必须增加其数量，以便他们能够恰当地执行其任务。在这方面，西班牙政府正在推动创建一支大约 1 000 人的文职人员卫队，我们希望，这支卫队将在两年内运作，并能够立即对国际社会的可能需求作出反应。因此，我们将需要系统内的足够体制能力，通过建立一个坚守安全理事会各项目标、负责完成这项任务的协调机制，可以做到这一点。

最后，我们希望，今天讨论——一场我认为已大大丰富了我们辩论的讨论——的最重要方面将有连续性和后续行动。我相信，今后在这个会议厅里将进一步审议在冲突管理民政方面扩展我们思维的必要性。

我现在恢复安全理事会主席的职能。

在安全理事会成员磋商之后，我受权代表安理会发表以下声明：

> “安全理事会于 2004 年 9 月 22 日举行部长级会议，审议‘冲突管理及建设和平的民政方面’。部长们确认冲突管理的民政方面在处理复杂的危机局势和防止冲突复发的过程中日益重要。他们申明必须根据《联合国宪章》的相关规定解决冲突。
>
> “部长们还肯定了危机管理中民政和军事部分之间合作的重要性。军事和警务人员是处理和稳定某些严重的危机局势及保证安全所必不可少的。而且，阵容强大的民政人员的参与，对于提供人道主义援助、恢复公共秩序、公共机构运作、重建、复兴及建设和平以促进长期可持续发展至关重要。大量民政人员参与危机管理，对执行脱离军事接触的战略也是必不可少的，在冲突后建设和平的阶段起着重大作用。在这方面，参与危机管理的民政和军事人员在特派团综合规划的初始阶段便应开展协调。此外，还应与参与长期重建和发展工作的行为者，包括与根据其各自任务参与重建和发展工作的联合国系统其他机关以及国际金融机构紧密协调，并与企业界合作。
>
> “部长们确认一些区域和次区域组织及其他国际组织在危机管理中发挥的作用越来越大。他们还回顾，《联合国宪章》第五十二条和第五十三条阐明了区域组织对冲突管理的贡献以及联合国与区域组织之间的关系。部长们鼓励这些

组织根据《联合国宪章》第五十四条的规定，与联合国密切协调，尽可能继续发展它们的危机管理能力，包括民政领域的危机管理能力。在适当情况下，应拟订明确的联合行动计划。此外，这些组织加强协调并提高有效协作能力，以及在危机民政管理方面制订和采用共同战略、业务政策和最佳做法，将会提高危机管理的效率，使步调更加一致。还应加强联合国所有相关机关和机构之间在这一领域持续进行的内部协调。

“部长们支持会员国作出努力，酌情继续发展本国的危机民政管理能力，其中包括建立快速反应民政小组。部长们也支持会员国主动向联合国和其他相关区域或次区域组织提供这些能力，努力协助维持国际和平与安全。应在警务、司法和法治、选举的筹备和观察、平民保护和公共行政等危机民政管理的关键领域发展适当的能力。安全理事会在核准联合国行动的必要授权时，应考虑到这些能力的性质和是否具备这些能力。

“采取适当和灵活的手段支持过渡时期和平及开展危机管理活动，例如保护平民，包括联合国人员和人道主义工作人员，前战斗人员解除武装、复员和重返社会，杜绝有罪不罚现象，公共机构建设和过渡时期司法，增进和保护人权，考虑到性别问题等等，这些对于冲突后确保持久和平都是不可或缺的。此外，地方行为者参与决策进程，与民间社会建立富有成效的关系，也是任何冲突后战略应包括的优先事项。

“安全理事会赞扬秘书长努力处理危机管理的民政方面涉及的一切相关问题，并请秘书长、联合国系统其他组织和机构、区域和次区域组织及会员国继续认真审议这一事项，以期在这一领域取得进一步进展”。

此声明将作为安全理事会文件分发，文号为S/PRST/2004/33。

我的名单上没有人要发言了。安全理事会就此结束现阶段对其议程项目的审议。

下午2时10分散会